

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

CASO No. 867-18-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 867-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 1 de febrero de 2018 de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte encuentra una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2017, Nelson Xavier Ramírez García¹ (“accionante”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”).²
2. El 31 de julio de 2017, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”), mediante sentencia, negó la acción de protección.³ Ante esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación.

¹ Se verifica que, en el proceso de origen, Nelson Jacinto Salazar Granda, presentó la acción de protección en calidad de procurador judicial de Nelson Xavier Ramírez García.

² En la demanda, el accionante indicó que en 2012 el departamento de recursos humanos del IESS cambió el grado de su partida de “ME 6 HD a MG 8 HD (Médico General 8 Horas Diarias)” sin incrementar su sueldo a USD 2700, como ocurrió con otros médicos que, en igualdad de condiciones, se acogieron de forma voluntaria al aumento de la carga horaria de 6 a 8 horas. El accionante señaló que el IESS omitió la equiparación de su sueldo de USD 2348 a USD 2700 y la “*reliquidación retroactiva de la diferencia salarial hasta la fecha actual (...)*”. Agregó que recibió un trato desigual y discriminatorio frente a otros médicos. Y que, en consecuencia, el IESS vulneró sus derechos constitucionales “*de igualdad ante la ley, de la debida motivación, el derecho de petición, el debido proceso, el derecho igual trabajo igual salario, y otros*”. El proceso fue signado con el No. 09209-2017-03356.

³ En la sentencia, la Unidad Judicial determinó, principalmente, lo siguiente: “(E)s una controversia que no incumbe al debate Constitucional, por lo que existen las vías adecuadas para ello, debiendo las mismas remitirse para su reclamación, conforme a lo normado en el numeral 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no advirtiéndose de esta reclamación los requisitos mencionados en el artículo 40 *Ibidem*.” Adicionalmente, estableció que: “(E)s claro que se trata de actos procedimentales regulados por las Leyes establecidas para el efecto dentro del ámbito administrativo y su controversia es natural que siga los procesos en ella establecidos, razón por la cual no

3. El 1 de febrero de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“Corte Provincial”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.⁴
4. El 1 de marzo de 2018, Nelson Xavier Ramírez García⁵ presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Corte Provincial de 1 de febrero de 2018.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 10 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el accionante aclare y complete la demanda.⁶ El 24 de mayo de 2018, el accionante presentó su escrito con el que aclara y completa la acción extraordinaria de protección.
6. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁷
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁸ quién avocó conocimiento del caso el 26 de enero de 2023 y solicitó a los jueces de la Corte Provincial presentar un informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

se evidencia que existe un conflicto que involucre directamente la vulneración de algún derecho reconocido por la Constitución o del Bloque de Constitucionalidad (...).

⁴ La Corte Provincial estableció lo siguiente: “Del análisis del caso puesto a conocimiento de esta Sala, se evidencia que la demanda del accionante se direcciona a la decisión por parte del Director Provincial del IESS, (es decir impugna el) acto de fecha 30 de enero del 2012, en el que se viene vulnerando sus derechos y garantías constitucionales, al negarse al accionante la equiparación de su sueldo de \$2.348 dólares USA., a \$ 2.700 dólares USA.” Asimismo, indicó que: “(L)a acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses en la vía ordinaria, por un lado; o, por la vía administrativa propia, por otro lado, especialmente, para demandar o recurrir de actos de la administración como los que se derivan de la especie (...).”

⁵ Se advierte que Nelson Jacinto Salazar Granda presentó la acción extraordinaria de protección en calidad de procurador judicial de Nelson Xavier Ramírez García. Además, se observa que, el 8 de febrero de 2023, Nelson Xavier Ramírez García dejó sin efecto la procuración judicial otorgada a Nelson Jacinto Salazar Granda y autorizó a María Alejandra Díaz Cucalón y Tito Zambrano Muguerza, como sus nuevos abogados defensores.

⁶ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que: “(E)xpon(ga) los argumentos claros y precisos sobre: el o los derechos supuestamente vulnerados y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso (...).”

⁷ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa No. 867-18-EP estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. El 1 de agosto de 2018, mediante sorteo, se asignó la causa a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade. El 12 de noviembre de 2019, por sorteo, se asignó el conocimiento de la causa al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

⁸ El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

8. El 3 de febrero de 2023, Yanina Peña Correa, en calidad de jueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentó el informe de descargo.

II. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

a. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que la sentencia de la Corte Provincial vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva⁹, al debido proceso¹⁰ en forma general y en las garantías de defensa¹¹ y motivación¹², así como, a la seguridad jurídica¹³, a la igualdad y no discriminación¹⁴, de petición¹⁵ y a un sueldo justo y equitativo¹⁶.
11. El accionante señala que “(e)l Derecho de Petición consagrado en el # 23 del Art. 66 de la (CRE), exige explícitamente una respuesta motivada, al guardar silencio frente a mi Derecho de Petición el legitimado pasivo “IESS” vulneró la norma invocada y el literal 1) del # 7 del Art. 77 de 11 (de la CRE), en este caso aflora nuevamente la discriminación, ya que el “IESS”. ni siquiera considera a mi representado, digno de una respuesta adecuada y eficaz (...)”.
12. El accionante argumenta que “(...) a mi representado se lo discrimina frente a los otros profesionales médicos que de manera automática y sin concurso, desde el 30 de enero del 2012 se les incrementó el sueldo de 2348 a 2700 dólares USA. (E)s innegable que mi representado viene ejerciendo de hecho las funciones de Especialista en Cirugía General, lo cual se le debe también reconocer de pleno derecho.” (sic)
13. El accionante manifiesta que “(n)o se dictó en segunda instancia audiencia (sic) alguna, sino que, se puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso, y luego se dictó la sentencia (...)”.

⁹ CRE, artículo 75.

¹⁰ CRE, artículo 76.

¹¹ CRE, artículo 76 numeral 7 literal a.

¹² CRE, artículo 76 numeral 7 literal l.

¹³ CRE, artículo 82.

¹⁴ CRE, artículo 66 numeral 4.

¹⁵ CRE, artículo 66 numeral 23.

¹⁶ CRE, artículo 229.

14. El accionante indica que “(...) *la sentencia de la Sala Laboral incurrió en falta de motivación en su sentencia, pues, en ella no se refiere en nada a este tema (a la alegada vulneración de derechos por parte del IESS).*” (mayúsculas del original omitidas). Y que “*la sentencia no valora mis pruebas en real contexto (...)*”.
15. Finalmente, el accionante pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos señalados en el párrafo 10 *supra*, revoque la sentencia impugnada y acepte la acción de protección.

b. Posición de la parte accionada

16. La jueza de la Corte Provincial en su informe señaló que Nelson Jacinto Salazar Granda “(...) *nunca solicitó ser escuchado en audiencia, por lo que no existe ningún tipo de accionar desviado a la legislación vigente, o negligencia, por parte del tribunal que conoció la acción de protección*”.
17. Añade que la Corte Provincial realizó un análisis jurídico de los hechos expuestos por el accionante, expuso conceptualizaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la naturaleza de la acción de protección, examinó si proceden o no las pretensiones de la demanda “*las cuales versaban en la protección de derechos económicos no fundamentales*” y basó su decisión en la sentencia No. 001-10-PJO-CC de la Corte Constitucional. Finalmente, solicita que se declare sin lugar la acción extraordinaria de protección.

IV. Análisis constitucional

18. Conforme al artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹⁷
20. Ahora bien, la Corte Constitucional ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos.¹⁸
21. El accionante alega que se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en forma general y en las garantías de defensa, a la seguridad jurídica,

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

a la igualdad y no discriminación, de petición y a un sueldo justo y equitativo (tesis). Sin embargo, no es posible identificar una justificación sobre alguna acción u omisión de los jueces accionados que vulnere los derechos señalados de forma directa e inmediata.

22. Asimismo, del párrafo 13 *supra*, el accionante señala que la Corte Provincial no convocó a una audiencia.¹⁹ No obstante, no expone una justificación jurídica respecto a una posible transgresión de derechos, en la cual determine las razones por las que se habría vulnerado, de forma directa e inmediata, un derecho constitucional.
23. Por lo expuesto en los párrafos 21 y 22 *supra*, pese a realizar un esfuerzo razonable,²⁰ no se advierte argumentos claros y completos que permitan plantar un problema jurídico al respecto.
24. Además, de los párrafos 11 y 12 *supra*, el accionante esgrime argumentos sobre el fondo de lo resuelto en el proceso de origen. Al respecto, cabe señalar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial vulneró directamente un derecho constitucional, sin que para ello la Corte pueda revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso, pues este Organismo no constituye una tercera instancia en los procesos de garantías constitucionales.²¹
25. Sólo de forma excepcional y de oficio, es decir, por decisión de la Corte Constitucional y cuando se verifiquen los requisitos establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19, este Organismo puede revisar el fondo de lo resuelto en el proceso de origen.
26. Ahora bien, de acuerdo al párrafo 14 *supra*, el accionante alega que la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no analizar en su sentencia la vulneración de derechos por parte del IESS y al no valorar sus pruebas. Por ello, se analizará la posible vulneración del derecho referido, mediante la resolución del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 1 de febrero de 2018 de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente?

27. El artículo 76(7)(l) de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

¹⁹ LOGJCC, artículo 24: “(...) De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.”

²⁰ *Ibíd.*, párr. 21.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.

28. La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una *“estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”*.²²
29. En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la decisión no puede limitarse a citar normas,²³ esta *“debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”*.²⁴
30. Respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta *“debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”*.²⁵
31. Asimismo, en virtud del desarrollo jurisprudencial de esta Corte, el análisis de suficiencia motivacional de garantías jurisdiccionales incluye otro elemento: (iii) que en la decisión judicial se haya *“verifica(do) la existencia o no de vulneración de derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*.²⁶
32. De la revisión de la sentencia impugnada²⁷ se observa que:
- a. En el considerando primero, la Corte Provincial planteó los antecedentes fácticos del caso concreto e indicó los derechos que el accionante alegó como vulnerados²⁸, así como, la pretensión concreta del mismo.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61; sentencia No. 1499-17-EP de 22 junio de 2022, párr. 31; y, sentencia No. 2376-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022, párr. 27.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 46.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 61.2.

²⁶ *Ibíd.*, párr. 103.1.

²⁷ Foja 61 a la 69 del expediente de la Corte Provincial.

²⁸ *“A partir de las consideraciones antes expuestas, el accionante fundamenta que la decisión judicial impugnada, vulneró su Derecho al Debido Proceso, el Derecho a la Defensa, el Derecho a la igualdad ante la Ley, el Derecho a un sueldo justo, también el Derecho de Petición y el Derecho a una Debida Motivación y el Derecho al Buen Vivir, de conformidad con la Constitución de la Republica en los arts. 76*

- b. Luego, en la segunda sección de la sentencia, la Corte Provincial estableció su competencia, la validez del proceso, la determinación de la vía idónea y eficaz para resolver el asunto, para lo cual, citó y se refirió a jurisprudencia (sentencia N. 001-16-PJO-CC y No. 041-13-SEP-CC) y a los artículos 88 de la CRE y 42 de la LOGJCC; y, la naturaleza jurídica de la acción de protección:

(L)a acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses en la vía ordinaria, (...); o, por la vía administrativa propia, (...), especialmente, para demandar o recurrir de actos de la administración como los que se derivan de la especie. (...) (E)n el caso subjudice se alega la vulneración del derecho del trabajo, a la igualdad de percibir la misma remuneración, cuya decisión tomada por el accionado (que), en la presente acción constitucional es el IESS, pudo ser impugnada, de conformidad a lo que determina el Art. 173 (del) CÓDIGO DE TRABAJO.

- c. La Corte Provincial continuó su análisis mencionando los artículos 173, 76(3), 11(1) y 82 de la CRE; 31 del Código Orgánico de la Función Judicial y doctrina sobre la acción de protección.
33. De ello, se verifica que en la sentencia impugnada la Corte Provincial determinó los hechos relevantes para la resolución de la causa y estableció lo que alega el accionante en su demanda. Expuso las normas legales, constitucionales y doctrina sobre la vía idónea para resolver el caso, la naturaleza y requisitos de la acción de protección. Y analizó el contenido de tal normativa con las circunstancias del caso para determinar que la decisión del IESS pudo ser impugnada de conformidad con el Código de Trabajo.
34. Ahora bien, en la demanda de acción de protección presentada en el proceso de origen, el accionante alegó que se vulneraron los derechos “*de igualdad ante la ley, de la debida motivación, el derecho de petición, el debido proceso, el derecho a igual trabajo igual salario, y otros*”.
35. Sin embargo, aun cuando la Corte Provincial pretendió verificar si “*¿(e)xiste alguna vulneración de los derechos reconocidos en la constitución y alegado por el accionante que no fueron considerados por el juez de primera instancia en su resolución?*”²⁹ y determinó que la vía para resolver el caso era la justicia ordinaria, se limitó a señalar que la “*decisión tomada por el (IESS) en la presente acción constitucional (...) pudo ser impugnada, de conformidad a lo que determina el Art. 173 CÓDIGO DE TRABAJO*” y no emitió un pronunciamiento sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales.

numeral 1 y 7, 66 numeral 4, 23, 82, 11 numeral 1 y 2, 229 y 230; Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU arts. 7, 8, 23 numeral 1, 2, 3, 4; Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) arts. 24, 25 numeral 1, 2 literal a, b, c.-“. (sic)

²⁹ Foja 68 del expediente de la Corte Provincial.

36. Adicionalmente, es necesario considerar que esta Corte ha señalado que en ocasiones se motiva “*por remisión o per relationem*”, esto es, los jueces adoptan de forma total o parcial una argumentación jurídica que se encuentra en otra decisión judicial, particularmente, en aquella resolución objeto del recurso o acción correspondiente.³⁰
37. Es así que, si bien la Corte Provincial concluye, de forma sintetizada, que se confirma la sentencia de primera instancia. No se observa que los jueces de la Corte Provincial, en la sentencia impugnada, hayan realizado un análisis propio sobre la posible vulneración de los derechos constitucionales del accionante, para llegar a la misma conclusión de la decisión de primer nivel.³¹
38. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado el rol de los jueces en el marco de una acción de protección. Al respecto, ha señalado que en las decisiones judiciales se deberá realizar un análisis profundo de la real existencia de la vulneración de un derecho constitucional y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto y, solamente cuando no se encuentre una vulneración, se podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto en controversia.³²
39. Por tanto, esta Corte concluye que la sentencia de 18 de febrero de 2018 de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante al no haber analizado la vulneración de los derechos alegados; es decir, al no verificar la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales, elemento para considerar la motivación de la decisión judicial como suficiente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 867-18-EP**.
2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.
3. Como medidas de reparación se dispone:

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 63.

³¹ La Corte Constitucional ha determinado que se incumple el criterio rector de la motivación si, además de la remisión a la argumentación jurídica de otra resolución judicial, no se “*reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum*” o no adopta “*una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]*”.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

i) Dejar sin efecto la sentencia de 1 de febrero de 2018 de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictada en el proceso No. 09209-2017-03356.

ii) Ordenar que, previo sorteo, otra conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resuelva el recurso de apelación interpuesto por el accionante.

iii) Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL